

Corporaciones municipales y participación en educación

Local Corporations and Participation in Education

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2011-356-052

José Luis Muñoz Moreno

Joaquín Gairín Sallán

*Universitat Autònoma de Barcelona. Àrea de Didàctica i Organització Educativa. Departament de Pedagogia Aplicada.
Barcelona, España*

Resumen

Este artículo presenta los resultados de un estudio sobre las formas de participación de los municipios en educación. La metodología empleada incluye la revisión de las páginas web oficiales de 30 municipios seleccionados del Estado español, los efectos y los resultados de los programas de participación en educación a partir de 18 entrevistas a concejales de educación, técnicos municipales de educación y miembros de la comunidad educativa local, así como el análisis de ocho buenas prácticas de participación de los municipios en educación seleccionadas de acuerdo a los criterios de amplitud, sedimentación y novedad. La tipología de actividades educativas analizadas y que organizan los ayuntamientos es, por lo general, bastante amplia y diversa. Asimismo, el conocimiento e implicación de la ciudadanía en planes, programas y proyectos es crucial si se desea que respondan a las necesidades y a los intereses municipales. Los municipios que desarrollan políticas educativas amplias, transversales e innovadoras se preocupan así por la formación de una ciudadanía comprometida con su entorno.

Las conclusiones del estudio ratifican que la participación en educación requiere de unas condiciones mínimas y de unas instituciones educativas capaces de cooperar en la satisfacción de los intereses colectivos. Los municipios con estructuras organizativas más abiertas, participativas, horizontales y operativas, suelen obtener unos resultados mejores en las distintas actuaciones de participación en educación, que no los que mantienen unas estructuras cerradas, verticales, exclusivas y poco funcionales. Principalmente, las propuestas para mejorar la participación en educación se traducen en que los ayuntamientos reclaman una mayor correspon-

bilidad en educación. Por su parte, las administraciones locales que pretenden ser motores de cambio deben generar propuestas que aumenten el interés educativo en el conjunto de toda la ciudadanía, garantizando su calidad, una gestión centrada en las personas y que tengan como meta la cohesión social de sus respectivas comunidades.

Palabras clave: administración local, ciudad, escuela-comunidad, gestión, organización de la educación, participación, política educativa local, participación ciudadana.

Abstract

This article presents the results of a study about the ways local government participates in education. The methodology includes reviewing the official websites of 30 selected cities and towns of Spain, the effects and results of programmes for participating in education according to 18 interviews with the heads of local education departments, municipal education experts and members of the local education community, and the analysis of eight good practices for local government participation in education, selected according to the criteria of breadth, sedimentation and novelty. The types of educational activities organised by local governments is, in general, fairly broad and diverse. Citizen knowledge of and engagement in plans, programmes and projects is found to be crucial in order to meet local needs and interests. Cities and towns that implement broad, cross-cutting, innovative educational policies are therefore concerned about educating citizens who feel a commitment to what they have around them.

The conclusions of the study confirm that participation in education requires certain minimum conditions and educational institutions capable of cooperating in the satisfaction of collective interests. Cities and towns that have more open, participative, horizontal, operational organizational structures often get better results in actions to participate in education than do cities and towns that maintain closed, vertical, exclusive, non-functional structures. Proposals for improving participation in education mainly mean that local councils call for greater shared responsibility in education. Local administrations that want to spur change must bring out proposals to heighten interest in education among all citizens as a group by guaranteeing the quality of education, a people-oriented management style and the goal of social cohesion for their respective communities.

Keywords: local government, city, school/community, management, organization of education, participation, local education policy, citizen participation.

Introducción

La participación de los municipios en educación se presenta como uno de los retos principales en la democratización de una sociedad. Actualmente, ya no es suficiente con solo aumentar los recursos, es necesario producir oportunidades verdaderas de participación ciudadana en el ámbito educativo que partan de los intereses colectivos y los respeten. El trabajo de investigación realizado procura clarificar y comprender, con mayor exactitud, a qué nos referimos cuando hablamos de la participación de los municipios en educación y a sus diversas implicaciones.

Cabe señalar, de antemano, las lagunas que sobre este tema se encuentran. Son pocos los estudios realizados y pocos los abordados con una metodología científica (Novella, 2005; Folgueiras, 2005; Pastor, 2007). Así, su estudio puede aportar nuevas líneas de investigación y abrir campos de intervención, además de proporcionar estrategias para la mejora de los programas.

El municipio se considera, en este trabajo, vinculado a un nivel importante de participación social de la ciudadanía en educación; se erige en un espacio de gestión adecuado para la toma de decisiones en cuestiones educativas, dada su proximidad a los problemas y a las necesidades de la ciudadanía.

El objetivo general del estudio es analizar la participación de los municipios en educación para contribuir a su mejora; de él se derivan los correspondientes específicos:

- Revisar las aportaciones teóricas relacionadas con el objeto de estudio, procurando conseguir univocidad en el lenguaje para esta y posteriores investigaciones.
- Aproximarnos, mediante la revisión de las páginas web, de entrevistas a los principales protagonistas y del análisis de buenas prácticas, al estado de la cuestión sobre la temática objeto de estudio.
- Extraer conclusiones y realizar propuestas que permitan mejorar la participación municipal en educación.

La participación de los municipios en educación se vincula en este estudio al análisis de las temáticas y actividades educativas que desarrollan las corporaciones locales, así como a las formas de organización que adoptan para su realización. Se trata, por tanto, de analizar los formatos institucionalizados de participación municipal en educación como una primera fase del estudio que se pueda realizar sobre las relaciones entre la amplitud de la participación y la implicación ciudadana en temáticas educativas.

Subyace a la investigación, implícitamente, la reivindicación de la importancia de la participación social de los municipios en la educación como vía para fomentar el cambio y la mejora en las organizaciones educativas.

Planteamiento del problema de estudio

Un problema no es más que cualquier situación para la que no se encuentra una respuesta adecuada. La preocupación, en este caso, tiene que ver con la búsqueda de razones por las cuales la ciudadanía y los municipios no participan, todo lo que se desearía, en cuestiones educativas.

Bajo esta idea, las cuestiones que se desconocen, entre otras, tienen que ver con responder a preguntas como: ¿se favorece la participación de la ciudadanía y de los municipios en educación?, ¿existen diferencias, según la tipología de municipio, en relación a las actuaciones realizadas?, o ¿los ayuntamientos se comprometen con el desarrollo de actuaciones promotoras de participación educativa?

El intento de respuesta nos debe informar sobre los factores que causan, influyen y sostienen la participación, las soluciones propuestas para responder a esta situación y el marco de referencia mediante el cual se articula la formulación del problema.

Con todo, nuestro problema se centra en el análisis de las formas de participación de la ciudadanía y de los municipios en educación vía ayuntamientos. Su origen responde a una laguna en los conocimientos y a una ausencia parcial de investigaciones sobre el tema y las condiciones que lo producen desde la pedagogía, cosa que no pasa en otros ámbitos de estudio y disciplinas como la sociología y la ciencia política, donde las aproximaciones a la participación ciudadana y al municipalismo proliferan más.

Antecedentes y fundamentación teórica

La fundamentación teórica que está detrás del estudio empírico toma en cuenta como antecedentes la participación social de la educación desde una perspectiva global, con el análisis sobre la educación como derecho, sus finalidades y objetivos, las relaciones

entre la educación y la participación social, entre escuela y comunidad (Soler, 2006; Bolívar, 2005; Gairín, 2004; Apple y Beane, 1997) y entre educación y ciudadanía (Bosch y Batlle, 2006; Subirats, 2004; Carneiro, 1999). En este sentido, compartimos con Gairín y San Fabián que la participación social en educación es, en última instancia:

Un ejercicio de ciudadanía, un indicador de normalización democrática. La participación social en educación contribuye a reducir la distancia entre la ciudadanía y las instituciones, al hacer más transparentes los procesos organizativos (2005, p. 164).

También, sobre la participación en la práctica, se alude a su conceptualización (Civis, 2005; Pindado, 1999; PNUD, 1993), a sus niveles (Blanco y Gomà, 2003; Carnicero, 2001), a sus formas (Font, et ál., 2000), a su estado (Gairín y San Fabián, 2005; Goodman, 2001), y a sus posibilidades y límites (Meadowcroft, 2003). A partir de los cambios sociales y de sus repercusiones en educación, se aborda asimismo la realidad y las perspectivas de la participación en educación, considerando diversas estrategias (Gairín, 2001; Mayordomo, 1999; Santos, 1997), resistencias y facilitadores (Antúnez, 1998; Sabatini, 1997; Rezsohazy, 1988).

Algunas de las ideas más destacadas por estos autores aluden a la educación como derecho o como el compromiso de que todas las personas reciban una formación elemental, fundamental y gratuita. Otra cuestión defendida se refiere a la necesidad de una educación comprometida con la comunidad, con el entorno, con un proyecto educativo común promotor de la conciencia social y de los valores democráticos; así como la asunción del reto de mejorar la participación social en educación, considerando sus límites y posibilidades.

Para nosotros, la participación, como factor de desarrollo humano y forma de organización social, requiere de libertades y garantías legales, de capacidades individuales y colectivas y de objetivos comunes como condiciones esenciales. Por ello, potenciar la participación en educación es tanto una responsabilidad de las administraciones que se plasma en planes e iniciativas concretas como un compromiso personal y educativo con una manera de ser y entender la realidad social; desarrollarla enlaza con las ideas de educación, democracia social y organizativa y se acompaña de madurez, entusiasmo, competencia y responsabilidades.

La organización y gestión participativa de la educación nos remite a cuestiones como la ordenación de la realidad educativa próxima y la organización de la intervención socioeducativa de los territorios (Gairín, 2003a; Martín-Moreno, 2000), así como

a la estructura de la administración en el terreno educativo, a partir de los debates entre centralización y descentralización (Bonal, et ál., 2005; Gairín, 2005; Ezquiaga, 2000), territorialización- municipalización, la organización municipal y la autonomía institucional.

En este caso, los autores apuntan al desarrollo de dinámicas institucionales propias, centradas en el cambio, con un liderazgo «transformacional» y, por lo tanto, contextualizado, donde se revisan las funciones organizativas y se utilizan estrategias de trabajo y de relación contextualizadas. También, resulta interesante su vinculación a una concepción democrática y participativa de la educación, con el impulso de procesos de descentralización de la gestión educativa, acercándola a la ciudadanía a través de la administración más próxima de los ayuntamientos. Asimismo, destacan la autonomía institucional de los centros educativos como la última concreción de la descentralización y como contrapoder a la capacidad de decisión que podrían adquirir los ayuntamientos.

Consideramos que la participación en la toma de decisiones educativas es necesaria y posible. Los procesos descentralizadores, así como el aumento de la autonomía institucional, además de relacionarse con la democratización de las sociedades, el respeto a las particularidades socioculturales próximas y la equidad, hacen posible la participación de la ciudadanía tanto a nivel municipal como en cada una de las instituciones educativas que se puedan considerar.

La institución escolar como creación social, promovida y desarrollada para el cumplimiento de los fines establecidos por la sociedad, en último extremo, ha de reflejar y ser un instrumento sensible a las necesidades sociales y a las demandas de la comunidad. Coherentemente, la educación que desarrolla debe preparar a las personas como agentes activos para el servicio y para la transformación de su entorno. Las sociedades democráticas exigen modelos educativos democráticos y procesos que formen y alienten la participación y el compromiso.

Se alude, por último, a la organización y gestión de la educación a nivel municipal. Se trata la educación en los municipios desde perspectivas como la relación entre sociedad y municipio (Subirats, 2001; Trilla, 1999), el desarrollo local (Quintana, 2000; Nogueiras, 1996) o el papel de los ayuntamientos y la legislación local y educativa (Crespo y Vinyoles, 2006; Ezquiaga, 2000). También, emerge el municipio como prestación de servicios (Martín y Gairín, 2006), especialmente con respecto a los personales (Gairín, 2003b; Subirats, 2001) y el compromiso por un trabajo cooperativo en la gestión local de la educación (Tonucci, 1998; Epstein, 1988).

Los diversos autores apuntan y parecen coincidir en la necesidad de que los ayuntamientos promuevan una educación que contribuya al desarrollo personal y colectivo y a la evolución social, para unas sociedades más cohesionadas y justas. También, destacan que los servicios personales municipales deben regirse por principios de equidad y «comprensividad». Finalmente, resaltan la necesidad de coordinación entre los distintos servicios municipales implicados, directa o indirectamente, con la educación, exigiendo un necesario trabajo transversal desde la colaboración y la cooperación.

Sostenemos, en este contexto, que el municipio puede constituir un espacio importante para la participación en educación, además de ser un instrumento para la gestión específica de algunas cuestiones educativas, dada su proximidad con los problemas y las necesidades de la ciudadanía. De todas maneras, su incidencia y reconocimiento dependerá, especialmente, de su capacidad de gestión e influencia sobre la red de agentes educativos que operen en el municipio y de las complicidades que establezca con otras instituciones implicadas también en la concreción y desarrollo efectivos de la educación. Se trata, en última instancia, de compartir finalidades, cooperar en proyectos comunes y facilitar la creación de redes educativas.

La presente investigación asume así muchos de los desarrollos teóricos que se han realizado sobre la participación social en educación, pero trata de averiguar si las concreciones existentes denotan que la participación educativa a nivel municipal es necesaria, deseable y posible. Más allá de verificar los modelos y formas que adopta la participación, se trata de constatar su viabilidad y posibilidad de mejora a través del análisis y debate con los resultados.

Diseño y metodología

El desarrollo de los objetivos marca un determinado modelo metodológico. En nuestro caso, y después de la revisión teórica realizada, se delimitaron de una manera más específica las cuestiones a analizar, la forma de indagación, y la población y muestra de estudio; también se consideraron las necesidades y alternativas ligadas al desarrollo del estudio de campo.

Principalmente, hemos desarrollado una metodología descriptiva que ha permitido acercarnos a la realidad, procurando describir y documentar ampliamente cómo

son los fenómenos que en ella acontecen. La generalización de resultados queda limitada, no obstante, por el número de participantes en el estudio y su representatividad. Asimismo, cabe destacar que no ha sido posible una amplia intersubjetividad en el conjunto del trabajo, ni un análisis contrastado por varios investigadores que aportara mayor validez, pluralidad y riqueza, tal y como se aconseja en muchas investigaciones de corte cualitativo. A pesar de ello, se han contrastado las fuentes de información, y los instrumentos, que se han validado como veremos a continuación.

La metodología desarrollada incluye: análisis de experiencias, a partir del análisis de las páginas web oficiales de 30 municipios; análisis de los efectos y resultados por medio de entrevistas a seis concejales de educación, seis técnicos de educación de los ayuntamientos y seis miembros de la comunidad educativa local; y análisis de ocho buenas prácticas de participación de los municipios en educación, mediante el análisis de la documentación (memorias, artículos, informes, libros, actas y entrevistas a responsables y usuarios). Salvo el análisis de las páginas web, el alcance geográfico del estudio abarca, fundamentalmente, a municipios de Cataluña.

El muestreo empleado ha sido no probabilístico e intencional. Para el análisis de páginas web, se ha utilizado un muestreo accidental, o de conveniencia, procurando municipios de tamaño diverso y que pertenecieran o no a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), para ver si la condición de pertenecer a esta implicaba una mayor participación de los municipios en educación. El Cuadro I recoge los municipios participantes en función de los dos criterios señalados.

CUADRO I. Municipios participantes en el análisis de páginas web

| Municipios pertenecientes a la AICE | | Municipios no pertenecientes a la AICE | |
|-------------------------------------|---|--|---|
| Más de 200.000 habitantes. | Murcia Hospitalet de Llobregat Córdoba Zaragoza Vitoria-Gasteiz | Más de 200.000 habitantes. | Alicante Elche Valladolid Cartagena Jerez de la Frontera |
| 50.000 a 200.000 habitantes. | Logroño Cornellà de Llobregat Getafe Alcoi Burgos | 50.000 a 200.000 habitantes. | Almería Badajoz León Ourense Castellón de la Plana |
| Menos de 50.000 habitantes. | Canovelles Ciutadella de Menorca Tudela Peligros Adeje | Menos de 50.000 habitantes. | Monzón Los Alcázares Sant Vicenç del Raspeig Boadilla del Monte El Masnou |

La selección de los municipios -uno por categoría- para las entrevistas combina los criterios de accesibilidad, número de habitantes y pertenencia o no a la AICE. Los municipios de Valladolid, León, Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Canovelles y El Masnou fueron los seleccionados.

Se entrevistó a tres informantes por municipio, de acuerdo a un planteamiento multicriterio, que combina elementos de caso típico, de variación, de caso crítico, sensible y de conveniencia, tal y como ya enumeró Flick (2004) citando a Patton (1980); buscando el que pudieran aportar reflexiones, ideas y propuestas elaboradas y mostraran disposición por colaborar de manera activa con el trabajo de investigación.

Así mismo y con la intención de aportar rigor y credibilidad a la información recabada, se triangularon informantes de tres categorías diferenciadas: nivel de políticos, con seis concejales de educación; nivel de técnicos, con seis técnicos municipales de educación; y nivel de usuarios o miembros de la comunidad educativa local (un director de centro, un profesor, un maestro, un miembro de una AMPA y dos ciudadanos pertenecientes a entidades del tejido asociativo local).

Para la selección de las buenas prácticas, véase Cuadro II, se utilizaron los criterios de amplitud, sedimentación y novedad, aunque también se tuvo en cuenta el que fueran reconocidas como tales por los responsables técnicos y políticos de los ayuntamientos, la variada tipología del contexto (grandes, pequeños y medianos municipios); y su representatividad (de ciudadanos participantes, de instituciones implicadas, etc.). Se excluyeron propuestas con peculiaridades extremas y otras con vinculación directa con los investigadores principales del estudio.

CUADRO II. Municipios y experiencias participantes en el análisis de buenas prácticas

| Municipio | Buena práctica | Municipio | Buena práctica |
|-------------------------|---|----------------------|--------------------------------------|
| Barcelona | Proyecto Educativo de Ciudad. | Mataró | Plan Educativo de Entorno. |
| Hospitalet de Llobregat | Consejo Escolar Municipal – Consejo Educativo de Municipio. | León | Plan Municipal de Animación Lectora. |
| Canovelles | Pacto Local por los Valores. | El Prat de Llobregat | La Ciudad de los Niños y Niñas. |
| Ciudadella de Menorca | Plan de Infancia. | El Masnou | Consejo Municipal de Niños y Niñas. |

El guion de entrevista fue validado por 12 jueces externos, prácticos y teóricos. Todos ellos valoraron la univocidad, la pertinencia y la importancia del mismo. Las entrevistas han sido informativas y de investigación, individuales y centradas en las ideas de las personas entrevistadas. El guion, para las 18 entrevistas, contiene una presentación

general del trabajo y del instrumento (objeto de estudio, propósitos, compromisos, etc.) e incluye cuestiones de carácter general (sobre el municipio, el ayuntamiento y la persona informante), específicas sobre participación en educación (valoración, importancia, compensación, necesidades, dificultades, etc.), sobre las diversas experiencias desarrolladas (tipología, objetivos, destinatarios, duración, trayectoria, puntos fuertes y débiles, evaluación, resultados, recursos, soportes, etc.), así como sobre las más significativas (razones, valoración, aplicabilidad, continuidad, etc.). Acaba interrogando sobre la propia experiencia municipalista (propuestas de mejora, aportaciones libres, etc.).

Para el análisis de páginas web y el de buenas prácticas, se elaboró una matriz de información con los diferentes aspectos de análisis para recabar, tal y como se recoge en el Cuadro III.

CUADRO III. Matriz de información

| Aspectos de análisis | Buenas prácticas | Páginas web |
|--|------------------|-------------|
| Características e informaciones generales | | X |
| Disposición de concejalia de educación | X | X |
| Importancia o visión de la participación del municipio en educación | X | |
| Estado de la participación del municipio en educación | | X |
| Dificultades para participar en educación | X | |
| Experiencias (planes, programas, proyectos, actividades) | X | X |
| Tipología de actividad | X | X |
| Difusión de las prácticas y experiencias | X | |
| Puntos fuertes y débiles de las experiencias | X | |
| Recursos, apoyos, ayudas, etc. | X | X |
| Conocimiento – vinculación con otras experiencias | | X |
| Propuestas para mejorar la participación de los municipios en educación | X | |
| Justificación y origen (motivación inicial) | X | X |
| Contexto de desarrollo de las experiencias (descripción – características) | X | X |
| Destinatarios de las experiencias | X | X |
| Finalidad y objetivo de las experiencias | X | X |
| Contenidos – desarrollo de las experiencias | X | X |
| Proceso – estrategias metodológicas | X | X |
| Observaciones | X | X |

En el análisis de páginas web, cerca del 30% de los municipios contestó a nuestra petición de información complementando así la información a disposición pública

que figura en sus páginas web oficiales, haciendo llegar a nuestras manos distintos materiales y soportes complementarios. Aquí, hemos reparado en las finalidades y los objetivos que persiguen los municipios en materia educativa, en los procesos organizativos que se ponen en marcha y en la tipología de actividades que desarrollan (un total de 27 tipos de actividades diferentes). Por lo que se refiere al análisis de buenas prácticas, nos hemos centrado en su descripción, atendiendo a sus características generales y, también, en el análisis de su funcionamiento y, por consiguiente, en sus filosofías, estructuras y los resultados y efectos producidos.

Resultados

Algunos de los principales resultados obtenidos mediante el análisis de páginas web, ratifican que uno de los principales objetivos de los ayuntamientos es el de proporcionar una oferta educativa diversa, complementaria a la educación escolar obligatoria. La concepción de que la educación va más allá de los centros educativos y de concebir los municipios como escenarios educativos, en toda su totalidad, no está del todo presente en la vida municipal. No obstante, algunos de los municipios grandes, pertenecientes a la AICE, tienden a trabajar de forma transversal y asumen su corresponsabilidad con la educación, aunque según el ayuntamiento, se hace de forma distinta en función de los contenidos tratados y del tipo de decisiones que se ponen sobre la mesa.

La tipología de actividades realizadas en el conjunto de municipios es amplia y diversa, según se desprende del análisis de páginas web y de la buena difusión que los ayuntamientos hacen en ellas. Proliferan las actuaciones que tienen que ver con la participación de la comunidad escolar y las que se dirigen a la infancia y a la juventud. Las menos desarrolladas pertenecen, al contrario, a los ámbitos de historia, comunicación, inmigración o gente mayor. La participación social en educación del conjunto de la comunidad educativa, en el ámbito local, solo es un objetivo prioritario en siete de los 30 municipios estudiados.

Las entrevistas nos permiten corroborar que políticos, técnicos y usuarios destacan que la participación en educación es capital, puesto que mejora el conocimiento del ámbito educativo, la implicación en la satisfacción de las necesidades y de los inte-

reses colectivos, así como permite desarrollar valores de solidaridad y espíritu crítico. Igualmente, la participación de la ciudadanía produce mejores resultados educativos cuando se comparten metas, se trabaja de manera colaborativa y los agentes implicados intervienen en la gestión de la educación.

Los programas educativos que se ponen al alcance de la ciudadanía no tendrían sentido sin su participación y no darían resultados tan eficaces como los obtenidos. (Técnico).

En educación debe estar implicada toda la ciudadanía, tanto a nivel individual como asociativo. (Concejal).

Cuando el ayuntamiento nos ha pedido que participáramos en algún proyecto educativo que venía impuesto por su parte, la participación se reducía a «cuatro». Por el contrario, cuando hemos podido participar desde el inicio, aportando ideas, propuestas, etc., hemos conseguido, entre todos, frutos más ricos. (Usuario).

En ocasiones, según los usuarios y los técnicos, contemplar la participación como un sinónimo de esfuerzo y tener dificultades para conciliar la vida laboral con la familiar, generan dificultades para su práctica. Además, el sistema económico ha variado las condiciones laborales y de vida, condicionando el tiempo de la ciudadanía para participar en educación. Esta es una dificultad importante para la participación, puesto que hacerlo requiere tiempo y disponibilidad de los agentes para buscar acuerdos y trabajar conjuntamente.

Con los turnos rotatorios de trabajo que tengo en la fábrica, dispongo de muy poco tiempo para participar en educación. (Usuario).

Las actuaciones educativas que han requerido de la participación de la comunidad educativa, a veces, se han ido al «traste» por la falta de tiempo disponible para participar y no por falta de interés y ganas en implicarse. (Técnico).

En relación a las experiencias de participación desarrolladas por los municipios, los análisis destacan el desconocimiento que a veces se da sobre los medios disponibles para difundir actuaciones educativas y de cualquier tipo. Así, no es de extrañar que una de las principales preocupaciones municipales, por parte de políticos y técnicos, sea que la información llegue a quien realmente tiene que llegar.

Un punto fuerte importante y destacable por la mayoría de entrevistados es que los planes, programas y proyectos educativos de los municipios, aun requiriendo de un mayor esfuerzo, si pretenden generar participación, merece la pena que se impulsen, al tener como base, precisamente, la participación ciudadana. Así, se considera importante que estos respondan a las necesidades reales y a los intereses de los municipios y de su ciudadanía. Un punto débil especialmente destacado por técnicos y usuarios, y por lo tanto susceptible de mejora, tiene que ver con que acostumbran a participar siempre las mismas personas, por lo que se debe procurar una mayor implicación, en general, de la ciudadanía.

Casi siempre participamos los mismos, falta más implicación de las familias en la organización y gestión de actividades educativas. (Usuario).

Los ayuntamientos deberíamos plantearnos acciones formativas para el conjunto de la ciudadanía, con el objetivo de conseguir que cada vez más gente colabore con los asuntos educativos. Cuando se ha hecho, personas que ni conocíamos ni habíamos visto nunca se han empezado a implicar en la educación. (Técnico).

Para los técnicos, los recursos destinados a la educación, a veces, son escasos y, especialmente los humanos, se ven desbordados por la cantidad de esfuerzo, trabajo y tiempo que dedican. En cuanto a los apoyos y los soportes implicados, se destaca una tendencia hacia el trabajo transversal entre distintas concejalías, áreas y servicios locales, mediante el desarrollo de planes, programas y proyectos municipales que tienen como pilares el diálogo, el consenso y el trabajo en red. Asimismo, para los usuarios es importante que, en el desarrollo de estas actuaciones, exista colaboración de las entidades y del tejido asociativo local, así como de administraciones e instituciones educativas de rango superior desde acuerdos de cooperación, en opinión de los políticos.

Las propuestas para mejorar la participación social en educación se traducen, por lo general, en la reclamación por parte de los ayuntamientos de una mayor responsabilidad en educación, que les permita orquestrar actuaciones educativas para el conjunto de la ciudadanía. Consideran que deben seguir promoviendo la idea de que la educación va más allá de la escuela, fomentando su participación y mejorando la difusión de las diversas actuaciones. Explicitan, por otra parte, que hay una voluntad manifiesta para continuar realizando las experiencias de participación ciudadana al servicio de las personas y de la cohesión social que funcionan bien, a la vez que para ampliar las distintas ofertas formativas municipales.

Queremos ser más corresponsables en educación, porque apostamos por una educación a lo largo de la vida y no solo ligada a lo escolar. Probablemente alcanzar esa meta requerirá que nos presten mayores competencias educativas. (Concejal).

Hay que seguir impulsando planes educativos con la perspectiva general del municipio, en los que la ciudadanía se implique cada vez más. (Técnico).

El análisis de buenas prácticas refleja que los cambios sociales, culturales, políticos y económicos producidos en los municipios generan oportunidades de aprendizaje y formación. Así, los municipios que actúan como entidades educadoras, favorecedoras de la participación social en educación, se preocupan por desarrollar políticas educativas amplias, transversales e innovadoras y procuran una formación de personas competentes y comprometidas, ética y moralmente, con su entorno. Ese tipo de políticas educativas más avanzadas contemplan estructuras organizativas abiertas, participativas y más horizontales que verticales.

Por último, los resultados de estas buenas prácticas remarcan la idea de que la ciudadanía tiene que ver cumplido su derecho a disfrutar, en igualdad y libertad, de los medios y oportunidades de formación, entretenimiento y desarrollo personal que los municipios ofrecen. Al respecto, el fomento y el apoyo al asociacionismo contribuyen a mejorar la participación y la corresponsabilidad cívica, así como la puesta en marcha de actuaciones que incumben al conjunto del municipio. Por consiguiente, los planes, programas y proyectos basados en la participación ciudadana, la planificación estratégica y la corresponsabilidad social en la educación parecen ser unos buenos instrumentos de gobierno educativo en los municipios al servicio de la comunidad y de su desarrollo socioeducativo.

Discusión de resultados

Generalmente, la administración local apuesta por complementar la educación obligatoria, pero debería también incidir, de la misma manera, en la educación más allá del centro educativo. Potenciar la participación en educación implica traspasar el marco escolar y, por lo tanto, dirigir actuaciones hacia el conjunto de la ciudadanía y de la

municipalidad. Para ello, es preciso que la educación ocupe un lugar prioritario entre las políticas municipales.

La demanda de participación a la ciudadanía para la mejora social y de la calidad de vida se topa, en ocasiones, con una democracia más representativa que participativa y más individualista que solidaria. Por eso, la participación ciudadana no puede limitarse a la información ni a la opinión, debe considerar el compromiso, el esfuerzo y la toma de decisiones. Además, la mejora de la participación en educación ha de ir acompañada de la mejora de la calidad de vida ciudadana y, por lo tanto, debe garantizar el derecho a la educación, a un medio ambiente saludable, a la vivienda, al trabajo, etc.

La educación, en tanto que empresa compartida, por lo que no es exclusividad únicamente de la administración, ni de la escuela, debe contar con la totalidad de actores implicados en ella. Para ello, se deben crear los órganos que faciliten, realmente, esa participación, puesto que trabajar en y para la participación produce resultados más ricos y mejores, a pesar de que conlleve procesos más lentos y complejos. Si la educación es cosa de todos, y si todos son protagonistas, hay que buscar la complicidad de los diversos agentes en la mejora de la educación. Ello implica satisfacer las necesidades reales y los intereses de los municipios y de la ciudadanía, evitando hacer políticas educativas de escaparate.

Asimismo, conviene superar la dificultad que supone la creencia de que la educación funciona por sí sola, dedicando un mayor tiempo a la vida comunitaria y procurando que la participación recaiga en distintas personas, no solo en las que ya participan habitualmente. Ni que decir tiene que hay que contemplar los cambios en los ámbitos laborales y familiares ya que, en muchas ocasiones, dificultan la participación.

La oferta de actividades realizadas por el conjunto de municipios, generalmente, es amplia y diversa, pero aún lo es un poco más en el caso de los municipios que pertenecen a la AICE. Así, formar parte de la Asociación favorece la realización de más y diversas actividades, aunque el número de habitantes por municipio condiciona su volumen y diversidad. En la medida en que los municipios aumentan de tamaño, también aumenta la diversidad de actividades que proporcionan. Por consiguiente, sería adecuado favorecer el intercambio de experiencias entre municipios de tamaño diverso, para ampliar posibilidades de intervención educativa, especialmente por parte de los municipios más pequeños.

En relación a la difusión de las experiencias de participación desarrolladas por los municipios, las páginas web, los materiales y las revistas específicas de educación parecen ser unas herramientas útiles e importantes para difundir actuaciones educativas, aunque

estas últimas son esporádicas y no cuentan con profesionales dedicados, exclusivamente, a su trabajo de elaboración. Por lo que respecta a las revistas municipales generales, su capacidad para comunicarse con la ciudadanía queda, a veces, en entredicho, puesto que la información transmitida suele ser muy genérica, a diferencia de la dirigida específicamente al conjunto de la comunidad educativa. También se considera insuficiente enviar documentos informativos a la ciudadanía para que participe en temas educativos.

Por otra parte, debe considerarse la necesidad de centralizar y/o descentralizar los servicios educativos, en función de las necesidades y de los intereses municipales. Hay que valorar, en función de cada contexto, las ventajas y los inconvenientes que supone realizar un trabajo conjunto y/o delegado, así como evaluar los planes, programas y proyectos de municipio y el funcionamiento de los diversos órganos de participación, puesto que las respuestas obtenidas, en ocasiones, se alejan de lo esperado y deseado.

Por su parte, cabe reconsiderar la suficiencia y la satisfacción de los recursos dirigidos a la participación de los municipios y de la ciudadanía en educación, que deben contar con equipamientos y espacios educativos adecuados para su desarrollo, así como con los niveles de soporte y ayuda oportunos por parte de los diversos agentes implicados.

Sea como fuera, ante este panorama, las políticas educativas locales deben atender a su realidad contextual, procurando la justicia social, la participación democrática y el desarrollo de la ciudadanía. Así, la participación ciudadana y su corresponsabilidad con la educación van a depender de la capacidad de los municipios para proporcionar la información necesaria, las orientaciones precisas, las actividades educativas requeridas y el poder de decisión oportuno y necesario.

Conclusiones

La participación requiere unas condiciones mínimas vinculadas con el respeto a los derechos y las libertades de cada persona; el acceso por parte de todos y todas a la información y recursos; unos canales y espacios adecuados; una formación adecuada; una pertinente descentralización política y administrativa; un buen funcionamiento de las instituciones y redes sociales; una proximidad entre ciudadanía y administración, sin exclusiones sociales; y una voluntad, una expectativa y un deseo por parte de los municipios y de la ciudadanía.

La participación social en educación, aun no siendo un objetivo prioritario para la mayoría de municipios estudiados, se favorece mediante el desarrollo de políticas educativas globales y no solo escolares, dirigidas a toda la población, innovadoras en contenidos y métodos y promotoras de una formación ciudadana comprometida con la realidad social y municipal. Una mayor corresponsabilidad de los municipios con la educación ayudaría a mejorar la participación social en el aspecto analizado.

La conexión entre las instituciones educativas de un territorio es imprescindible, partiendo de acuerdos de cooperación que favorezcan los intereses colectivos, aunando esfuerzos para fortalecer vínculos que permitan desarrollar planes, programas o proyectos comunes, desde la práctica de valores democráticos y la participación. En este sentido, la confianza, el diálogo y la búsqueda del consenso son instrumentos útiles para el desarrollo de un trabajo en red en los municipios, a partir de actuaciones colectivas próximas a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

El ejercicio del derecho a la educación tiene que contemplar una participación ciudadana, efectiva y activa, en todos los niveles que afecten a la gestión de la educación. Hacerla efectiva exige unas condiciones institucionales, concepciones, actitudes, estructuras y aprendizajes oportunos y pertinentes; también considerar que la ciudadanía participa más en aquellas cuestiones que satisfacen necesidades personales y particulares, aconsejando, por tanto, acciones que promuevan su mayor implicación en temas que respondan a intereses colectivos y generales.

La corresponsabilidad de todos los agentes implicados en los planes, programas y proyectos de mejora de la participación en educación es determinante. Resulta importante el apoyo y la ayuda que las distintas áreas y concejalías municipales puedan ofrecer a estas actuaciones desde un trabajo transversal. Al respecto, cabe decir que no todos los municipios participantes en el estudio asumen, de forma clara y explícita, su corresponsabilidad con la educación, por lo que no se puede generalizar la idea de convertir a los municipios en auténticos lugares de aprendizaje.

La participación de los municipios y de la ciudadanía en el gobierno y la gestión de la educación es diversa en función de niveles, contenidos, tareas o tipos de decisiones. Una alta participación ciudadana y un rico y comprometido tejido asociativo en los municipios favorecen el desarrollo de planes, programas y proyectos de alcance municipal. Los municipios que fomentan el asociacionismo tienen más oportunidades para desarrollar actuaciones al servicio de la comunidad y para el desarrollo social, educativo, moral y cultural de su ciudadanía.

Los municipios con estructuras organizativas más abiertas, participativas, horizontales y operativas suelen obtener mejores resultados en sus actuaciones de participa-

ción en educación que los que mantienen estructuras cerradas, verticales, exclusivas y poco funcionales. Por otra parte, el desarrollo educativo a nivel municipal requiere políticas más generales que las escolares, más amplias, con carácter transversal y con un enfoque innovador, acompañadas de estructuras horizontales de decisión.

El seguimiento y las evaluaciones de las prácticas educativas municipales tienen que combinar metodologías, triangular informantes e instrumentos, utilizar distintos momentos, tener finalidades y objetivos claros, así como unos referentes adecuados.

La capacidad de gobernar implica ser capaz de participar e influir en la gestión de las interacciones que se dan en la comunidad y en la manera cómo, entre todos, se ve y articula el futuro común, desde la defensa de los intereses colectivos, median-do con los particulares. Los poderes públicos tienen la responsabilidad de favorecer un contexto idóneo para la participación en educación. Así, es preciso garantizar la formación necesaria a la ciudadanía para que sepa participar, organizar los medios oportunos para poder participar y motivar a la ciudadanía para que quiera hacerlo.

La actuación de los ayuntamientos en educación ha de considerar la estructura pedagógica; la red de equipamientos, recursos, medios e instituciones que educan; el conjunto de acontecimientos educativos planificados; y la masa continua y permanente de espacios, encuentros y vivencias educativas.

Los ayuntamientos, como motores de cambio, han de asegurar propuestas de interés y necesarias para toda la ciudadanía, garantizando su coordinación y calidad, poniendo las finalidades al servicio de las personas y de la cohesión social, en favor de los más desfavorecidos, optimizando recursos y dando protagonismo a la ciudadanía. Además, es muy importante que los ayuntamientos ofrezcan el soporte y la ayuda necesaria a las instituciones educativas, al tejido asociativo y a las entidades que promuevan la participación en educación. Asimismo, también es importante el compromiso y la colaboración que las administraciones superiores puedan aportar a los municipios para el desarrollo de planes, programas y proyectos de mejora de la participación en educación.

Limitaciones del estudio

Llegados a este punto, resulta honesto y oportuno explicitar algunas de las principales limitaciones que han surgido fruto del desarrollo del trabajo de investigación. Se trata de aspectos relacionados con la relevancia de los resultados obtenidos y con el

procedimiento de investigación desarrollado, que pueden orientar futuras líneas de investigación.

La amplitud y la complejidad del tema: querer estudiar un tema tan amplio, complejo, contextual y poco estudiado es probable que haya dificultado el descubrimiento de respuestas generalizables para el conjunto de la realidad municipal española. No obstante, su estudio permite encontrar experiencias, situaciones y datos que pueden ofrecer conocimiento sobre el tema y su modo de abordarlo, así como una aproximación global al mismo.

Un objeto de estudio próximo: realizar una investigación sobre un objeto próximo a la realidad cotidiana puede generar algunas dificultades como, por ejemplo, la distancia entre vida cotidiana, el proceso de investigación y la búsqueda de objetividad en este último.

Conceptualización: toda la información identificada no siempre ha sido utilizable para elaborar el marco teórico. Sin embargo, ha permitido elaborar propuestas y disponer de una síntesis de la información, según diversos criterios organizadores.

La muestra: el número de personas y de municipios participantes en el estudio, así como su respectiva representatividad, limitan la extrapolación de los resultados.

La instrumentalización: ha habido incidencias propias de la complejidad de la temática abordada y de la ausencia de instrumentos para su estudio. Además, los concejales de educación, técnicos municipales de educación y miembros de la comunidad educativa local de León y Valladolid tuvieron que ser entrevistados vía telemática, lo que dificultó la obtención de toda la información requerida.

La recogida de información: la interpretación y categorización de las entrevistas y de las respuestas cualitativas ha resultado una tarea laboriosa, al tratarse de un área de investigación sin tradición y con aportaciones de naturaleza muy diversa. La recogida de información para el análisis de páginas web ha requerido perseverancia y constancia, puesto que la información disponible de algunos municipios pequeños ha sido escasa. En cuanto al análisis de buenas prácticas, hay dos municipios que no respondieron favorablemente a la petición de información que se les hizo para complementar el desarrollo y el análisis de sus prácticas a partir de las informaciones públicas ya disponibles. Otros dos municipios hicieron llegar sus materiales e informaciones complementarias fuera del plazo establecido.

Un contexto en cambio permanente: los cambios constantes de proyectos y personas en los municipios y las distintas administraciones locales, además de las dinámicas generales (globalización, sociedad del conocimiento, etc.), también han incidido en la naturaleza y extensión de las informaciones proporcionadas.

En cualquier caso, estas limitaciones han de permitir ajustar el sentido de las informaciones obtenidas, aunque podemos considerar que no alteran los resultados del estudio significativamente.

Prospectiva

Dado que el tema investigado no está cerrado, planteamos nuevos estudios para seguir profundizando en la participación de los municipios en educación. Es el caso, entre otros, de algunos de los siguientes:

- Analizar las relaciones en educación entre la participación ciudadana (organizada o no) y la participación municipal institucionalizada.
- Estudio de las posibilidades y las limitaciones que el trabajo en red de las organizaciones educativas tiene en relación a la mejora de la participación de los municipios en educación.
- Estudio, de carácter longitudinal, para observar las tendencias evolutivas que permitan dibujar el mapa del estado de la participación de los municipios en educación, en contextos determinados.
- Desarrollo de un trabajo de campo en contextos internacionales, para poder comparar el estado de la participación de los municipios en educación y, a su vez, aportar propuestas de mejora sobre este particular en nuestro contexto.
- Investigar sobre el papel que desempeñan concejales de educación, técnicos municipales de educación y miembros de la comunidad educativa local en la mejora de la participación de los municipios en educación.
- Estudio de las capacidades, posibilidades y oportunidades que tienen los ayuntamientos para desarrollar mayores competencias educativas en sus municipios.
- Validación de criterios e instrumentos para evaluar las buenas prácticas de participación ciudadana y municipal en educación.

Por último, destacar que, a nuestro juicio, estas líneas de trabajo han de permitir profundizar en el conocimiento sobre la participación de los municipios y de la ciudadanía en educación, así como mejorar las prácticas y los procesos que en este ámbito tienen lugar.

Referencias bibliográficas

- ANTÚÑEZ, S. (1998). La escuela pública ante la presión por la competitividad: ¿usemos la colaboración como antídoto! *Contextos educativos*, 1, 7-23.
- APPLE, M. W. & BEANE, J. A. (Coords.). (1997). *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata.
- BLANCO, I. Y GOMÀ, R. (2003). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- BOLÍVAR, A. (2005). *La ciudadanía a través de la educación. Seminario 2005 año europeo de la ciudadanía a través de la educación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- BONAL, X., RAMBLA, X., CALDERÓN, E. Y PROS, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las comunidades autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer – Estudis 18.
- BOSCH, C. Y BATLLE, R. (2006). Proyectos para mejorar la ciudadanía. *Cuadernos de Pedagogía*, 357, 64-68.
- CARNEIRO, R. (1999). Proyecto Educativo de Ciudad. Educación para la ciudadanía. *Actas del Congrés Barcelona: pel coneixement i la convivència*, Barcelona, (en papel).
- CARNICERO, P. (2001). *Gobierno, participación y control de los centros educativos. Evaluación de los Consejos Escolares de Centro*. Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- CIVIS, M. (2005). *Els projectes educatius de ciutat com a praxi de desenvolupament comunitari de gènesi socioeducativa. Anàlisi i interpretació de la dimensió socioeducativa y sociocomunitaria de tres projectes educatius de ciutat de Catalunya*. Tesis doctoral, Universitat Ramon Llull, Barcelona.
- CRESPO, R. Y VINYOLÉS, C. (Coords.). (2006). Democràcia intercultural i ciutat educadora. *Guies Metodològiques de la Diputació de Barcelona*, 10.
- EPSTEIN, J. L. (1988). School and Family Connections: Theory, Research and Implications for Intergrating Sociologies of Education and Family. *Marriage and Family Review*, 15, 99-126.
- EZQUIAGA, I. (Dir.). (2000). *Guía de política pública local. Consultores de las administraciones públicas*. Madrid: Caixa de Sabadell.
- FLICK, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- FOLGUEIRAS, P. (2005). *De la tolerancia al reconocimiento: programa de formación para una ciudadanía intercultural*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- FONT, J., BLANCO, I., GOMÀ, R. Y JARQUE, M. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV Concurso de ensayos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Administración pública y ciudadanía* (113-140). Venezuela: Caracas.

- GAIRÍN, J. (2001). *Plan estratégico de Cerdanyola del Vallès*. Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès (documento policopiado).
- (2003a): Mejorar la sociedad, mejorando las organizaciones. *Revista de Pedagogía*, 428, 31-40. Chile: FIDE.
- (2003b): *La gestió dels serveis educatius locals*. Fórum Local d'Educació. Sant Cugat del Vallès.
- (2004): *Familia y escuela, un binomio inseparable*. xx Congreso Interamericano de Educación Católica: al reencuentro con la familia, (pp. 89-147). Santiago de Chile: CIEC.
- (2005): *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Madrid: Praxis.
- GAIRÍN, J. Y SAN FABIÁN, J. L. (2005). *La participación social en educación*. En JIMÉNEZ, B. (Coord.), Formación profesional (pp. 157-188). Barcelona: Praxis.
- GOODMAN, J. (2001). *La educación democrática en la escuela*. Sevilla: MCEP.
- MARTÍN-MORENO, Q. (2000). *Bancos de talento. Participación de la comunidad en los centros docentes*. Madrid: Sanz y Torres.
- MAYORDOMO, A. (Coord.). (1999). *Estudios sobre participación social en la enseñanza*. Castelló: Diputació de Castelló.
- MARTÍN, M. Y GAIRÍN, J. (Coords.). (2006). *La participación en educación: los Consejos Escolares, una vía de participación*. Santiago de Chile: Fundación Creando Futuro.
- MEADOWCROFT, M. (2003). Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 123-138. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- NOGUEIRAS, L. M. (1996). *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario*. Madrid: Narcea.
- NOVELLA, A. M^a. (2005). *Participación social de la infancia en la ciudad: estudio sobre la experiencia del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat*. Barcelona: UB.
- PASTOR, E. (2007). *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la región de Murcia*. Murcia: Universidad de Murcia.
- PATTON, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage.
- PINDADO, F. (1999). *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*. Barcelona: Edicions del Serbal.
- PNUD (1993). *Informe sobre desarrollo Humano 1993*. Nueva York: Naciones Unidas.

- QUINTANA, J. M^a. (2000). *La educación en valores más allá de las instituciones escolares: iniciativas sociales en educación informal*. S.E.P. Actas del XII Congreso Nacional y I Iberoamericano de Pedagogía. Tomo I.
- REZSOHAZY, R. (1988). *El desarrollo comunitario: participar, programar, innovar*. Madrid: Narcea.
- SABATINI, F. (1997). *Participación ciudadana y políticas públicas*. 1^{er} Seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- SANTOS, M. A. (1997). *El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en consejos escolares de centro*. Madrid: Escuela Española.
- SOLER, A. (2006). La escuela, núcleo de la red educativa territorial. *Revista Aula de innovación educativa*, 152, 29-31.
- SUBIRATS, J. (2001). *Educació i govern local. La importància del territori i de la comunitat en el paper de l'escola*. Barcelona: Ediciones CEAC.
- (2004): *Quina educació per a quines ciutats? Els projectes educatius de ciutat com a expressió de compromís cívic i com a eines de participació i transformació social. El cas dels municipis de la província de Barcelona. Congrés de ciutats educadores*. Génova: Diputació de Barcelona.
- TONUCCI, F. (1998). *La ciudad de los niños*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- TRILLA, J. (1999): La ciudad educadora. De las retóricas a los proyectos. *Cuadernos de Pedagogía*, 278, 44-48.

Dirección de contacto: José Luis Muñoz Moreno. Universidad Autónoma de Barcelona. Dpto. de Pedagogía Aplicada. Facultad de Ciencias de la Educación. Edificio G-6. Despacho 255. 08193 Bellaterra, Barcelona. E-mail: joseluis.munoz@uab.cat